خصخصة قطاع الكهرباء في العراق

أ.م.د أحمد فارس عبد
جامعة تكريت كلية الحقوق
Ahmedfares@tu.edu.iq
٠٧٧٠٥١٤٦٦٣٥

م. د امير طالب هادي
مكتب وزير التعليم العالي
مدير قسم العقود الحكومية

المستخلص :

بعد ان فشلت الدولة المتدخلة في تقديم خدمات ممتازة للجمهور تلبي حاجاتهم المتزايدة ، نتيجة لشيوع المحسوبية والفساد في ادارة هذه المؤسسات ، اتجهت الدولة المتدخلة الى التخلي عن جزء من مهامها لمصلحة القطاع الخاص واتباع سياسة اشراك القطاع الخاص في ادارة المشاريع الاقتصادية من خلال عملية يطلق عليها الخصخصة وتعني نقل اموال القطاع العام الى القطاع الخاص بخلاف المبدأ العام الذي كانت تسير عليه الدولة المتدخلة المتمثل بسياسة التأميم ، وبعد التلكؤ الذي اصاب مرفق الكهرباء في العراق طيلة العقود الماضية وعجزه عن تقديم خدمات للجمهور لجأت الدولة ومسايرة للفكر الفلسفي الاقتصادي الذي تبناه المشرع العراقي في دستور ٢٠٠٥ النافذ والقائم على اساس الفكر الفردي الحر ، الى انتهاج سياسة الخصخصة في هذا المرفق المهم والحيوي ومنح القطاع الخاص دوراً كبيراً في ادارة هذا القطاع في قانون وزارة الكهرباء النافذ. وتندرج اهمية هذا البحث لازالة الشكوك حول مشروعية لجوء السلطة التنفيذية الى الخصخصة في جميع المرافق الاقتصادية ومنها مرفق الكهرباء ، لذلك سنناقش بحثنا هذا في مبحثين نستعرض في الأول مفهوم الخصخصة وفي الثاني خصخصة مرفق الكهرباء في العراق .

Abstract

TS after failing in the intervening State provide excellent service to the public meet the growing needs, the result of widespread cronyism and corruption in the management of these institutions, the intervening State to abandon part of its functions in the interest of the private sector and pursuing a policy of involving the private sector in project management Through a process called economic privatization and transfer of public sector funds other than the general principle that was followed by the intervening State policy of nationalization, and after dragging the electric utility in Iraq over the past decades and its inability to provide public services resorted The State in line with philosophical thought the Iraqi legislator economic Constitution of 2005 in force and based on individual thought, to pursue a policy of privatization in this important and vital facility and give the private sector a major role in the management of this sector in the Ministry of electricity law in force. The importance of this research are to remove doubts about the legality of the Executive's asylum to privatization in all economic facilities and electricity facility.

المقدمة :

بعد ان فشلت الدولة المتدخلة في تقديم خدمات ممتازة للجمهور تلبي حاجاتهم المتزايدة ، نتيجة لشيوع المحسوبية والفساد في ادارة هذه المؤسسات ، اتجهت الدولة المتدخلة الى التخلي عن جزء من مهامها لمصلحة القطاع الخاص واتباع سياسة اشراك القطاع الخاص في ادارة المشاريع الاقتصادية من خلال عملية يطلق عليها الخصخصة وتعني نقل اموال القطاع العام الى القطاع الخاص بخلاف المبدأ العام الذي كانت تسير عليه الدولة المتدخلة المتمثل بسياسة التأميم ، وبعد التلكؤ الذي اصاب مرفق الكهرباء في العراق طيلة العقود الماضية وعجزه عن تقديم خدمات للجمهور لجأت الدولة ومسايرة للفكر الفلسفي الاقتصادي الذي تبناه المشرع العراقي في دستور ٢٠٠٥ النافذ والقائم على اساس الفكر الفردي الحر ، الى انتهاج سياسة الخصخصة في هذا المرفق المهم والحيوي ومنح القطاع الخاص دوراً كبيراً في ادارة هذا القطاع في قانون وزارة الكهرباء النافذ . وتندرج اهمية هذا البحث لازالة الشكوك حول مشروعية لجوء السلطة التنفيذية الى الخصخصة في جميع المرافق الاقتصادية ومنها مرفق الكهرباء ، لذلك سنناقش بحثنا هذا في مبحثين نستعرض في الأول مفهوم الخصخصة وفي الثاني خصخصة مرفق الكهرباء في العراق

المبحث الأول
مفهوم الخصخصة

الخصخصة مفهوم بدأ يأخذ اثره في مجال القانون والاقتصاد بعد ان بدأ دور الدولة في المجالات التي ولجتها اثناء وبعد الحربين العالميتين ينحسر بتحول قطاعات من النشاط الاداري والاقتصادي والاجتماعي الحكومي الى القطاع الخاص، إذ اخذت هذه الظاهرة تغزو العالم بصرف النظر عن الايديولوجيات السياسية والاقتصادية السائدة ، لذلك سنناقش في هذا المبحث في ثلاثة مطالب نستعرض في الأول تعريف الخصخصة وفي الثاني طرق ادارة المشاريع الاقتصادية وفي الثالث اساليب الخصخصة .

المطلب الأول
تعريف الخصخصة

إذ تعرف لغة بانها من التخصيص والتخاصية والاستخصاص والخوصصة وكذلك الخصخصة ولعل هذا الاخير هو اكثر المصطلحات شيوعا للدلالة على عملية الخصخصة . ويقابله في اللغتين الفرنسية والانكليزية (Privatisation) ، اما تعريفها اصطلاحا فانه يثير صعوبات مردها تطور المفهوم الاقتصادي لهذه العملية من حيث تعدد اشكالها او اساليبها فاذا كانت الخصخصة عند ظهور هذا المصطلح تعني نقل ملكية المشروعات العامة الى القطاع الخاص ، او التحول نحو القطاع الخاص فان هذا المفهوم قد تطور في الوقت الحاضر وبات يشمل فضلا عن نقل الملكية نقل ادارة المشروعات العامة الى القطاع الخاص عن طريق عقود الايجار وعقود الادارة المشتركة فضلا عن اعتبار ادارة المشروعات العامة وفق مباديء واساليب القطاع الخاص من قبل الدولة نفسها من ضمن اساليب الخصخصة وكذلك الاستثمار[١]. ولذلك فان هناك تعاريف عديدة للخصخصة فقد عرفت بانها نقل ملكية او ادارة المؤسسة العامة الى القطاع الخاص سواء اتخذ ذلك شكل البيع المباشر او التمليك او المبادلة بالديون ومن خلال عقود الادارة والتاجير[٢] .

([١]) د. ابراهيم الفياض : التخصصية (الخصخصة) في منظور قانوني ، مجلة دراسات قانونية ، العدد ٣ ، السنة الرابعة ، ٢٠٠٢ ، ص٥-٦ .

([٢]) د.عبدة محمد فاضل الربيعي: الخصخصة واثرها على التنمية في الدول النامية ، مكتبة مدبولي ، مصر ، ٢٠٠٤،ص ٢٣ .

كما عرفت الخصخصة بانها زيادة مشاركة القطاع الخاص في ادارة ملكية الانشطة والاصول التي تسيطر عليها الحكومة او تملكها .

وعرفت بانها ، سياسة تحويل ملكية او ادارة المشروعات العامة الاقتصادية والخدمية من ملكية وادارة الدولة الى ملكية او ادارة القطاع الخاص وذلك باستخدام الوسائل الملائمة لهذا التحويل وبما يتفق مع طبيعة المشروع العام محل الخصخصة وغايات الاقتصاد القومي .وقد عرفت ايضا بانها ادارة المنشات على اساس تجاري من خلال نقل ملكيتها كليا او جزئيا للقطاع الخاص او بتاجير خدمات ادارة محترفة تضطلع بمهمة تسهيل المنشاة على هذا الطريق ويلاحظ ان هذا التعريف قد بين الهدف من الخصخصة وهو ادارة المنشآت على اساس تجاري وانها لا تهدف الى مجرد نقل ملكية المشرعات العامة وادارتها للقطاع الخاص[٣].

المطلب الثاني
طرق ادارة المشاريع الاقتصادية

تختلف طرق ادارة المرافق العامة باختلاف انواعها إذ تختار الادارة الطريقة المناسبة لادارة المرفق العام حسب طبيعة نشاطه وتراعي كذلك اعتبارات سياسية واجتماعية ومالية واقتصادية وفنية ، فهناك مرافق تتولاها الدولة بنفسها وتديرها ادارة مباشرة نظرا لاهميتها اذ يتصل نشاطها بممارسة الدولة لسيادتها كما ذكرنا سابقا مثل مرفق الدفاع والامن الداخلي والقضاء والضرائب وهناك مرافق اقل اهمية قد تتولاها الدولة بنفسها وقد تترك ادارتها لاشخاص القانون الخاص تحت اشرافها ورقابتها مثل البريد والكهرباء والنقل وغيرها من المرافق ، كما توجد مرافق اقتصادية تهدف الى تحقيق الربح وتتبع ادارتها اجراءات ووسائل القانون الخاص ، وتدار بعض المرافق باساليب مشتركة بين الادارة والافراد ، مما تقدم يتبين ان هناك ثلاث طرق اساسية في ادارة المرافق العامة سنناقشها على النحو الآتي :

أولاً : الادارة المباشرة :

تعرف طريقة الادارة المباشرة بانها : الاسلوب الذي تدير به الدولة المرفق العام مباشرة بواسطة موظفيها واموالها وتستخدم في سبيل ذلك اساليب القانون العام[٤] .

كما تعرف بانها : الطريقة التقليدية في ادارة المرافق العامة ومؤداها ان تأخذ الدولة او احد اشخاص القانون العام على عاتقها ادارة المرافق العامة مباشرة مستعينة باموالها وموظفيها بهدف تقديم الخدمات وتلبية حاجات جميع المواطنين في كل ارجاء الدولة .

ويتبع اسلوب الادارة المباشرة في جميع المرافق الادارية العامة المرتبطة في سيادة الدولة ؛ وذلك للعديد من الاسباب اما لانها لا تدر ربحا فلا يقبل عليها الافراد ، او انها من المرافق المهمة بحيث لا يمكن اشراك الافراد في ادارتها او ترك ادارتها للافراد بشكل كامل لخطورة هذه المرافق في حياة المواطنين فمنها ما هو ذو طبيعة سياسية يتعلق بكيان الدولة وامن مواطنيها بحيث لا يمكن تركه لمبادرات الافراد مهما كانت امكانياتهم ، ومنها ما هو ذو طبيعة فنية تعجز المشروعات الخاصة عن تنظيمها وادارتها على نحو عام او لا توجد جدوى اقتصادية في ادارته [٥] .

---

(٣) محسن احمد الخضيري : الخصاخصة ، المكتبة الأنجلو المصرية ، القاهرة ، ١٩٩٣، ص٤٥ .

(٤) د. ماهر صالح علاوي : مبادئ القانون الاداري (دراسة مقارنة) ، المكتبة القانونية ، بغداد ، ١٩٩٦ ، ص٩٨ .

(٥)د. عصام عبد الوهاب البرزنجي وآخرون : مبادئ واحكام القانون الاداري ، العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، دون سنة طبع ، ص٢٦٥-٢٦٦.

وتخضع المرافق الادارية العامة من حيث الاصل لاحكام القانون الاداري فعمالها يعدّون موظفين عموميين واموالها اموالا عامة وتصرفاتها اعمالا ادارية وقراراتها تعدّ قرارات ادارية وعقودها عقودا ادارية بمعنى ان المرافق الادارية العامة تتمتع بامتيازات السلطة العامة لتحقيق اهدافها ، الا انها تخضع في بعض الاحيان لاحكام القانون الخاص وذلك عندما يجد القائمون على ادارتها ان هذا الاسلوب يكفي لتحقيق اهداف المرفق وتحقيق المصلحة العامة ، ولا يقتصر اسلوب الادارة المباشرة على المرافق الادارية العامة بل انه يستعمل في بعض الدول في ادارة المرافق الاقتصادية وقد استعملت طريقة الادارة المباشرة للمرافق الاقتصادية في العراق بشكل واسع الى عام ١٩٨٧ ، إذ حصل تحول في سياسة الدولة فيما يتعلق باساليب وطرق ادارة المرافق العامة وخاصة الاقتصادية منها لكي يصبح فيها الاستثمار مجديا من الناحية الاقتصادية ، واتباع سياسة الخصخصة اي نقل ملكية بعض المرافق من القطاع العام الى الخاص نظراً للانتقادات التي رافقت عملية ادارة الدولة ممثلة بموظفيها لهذه المرافق والخسائر المالية الكبيرة التي رافقت هذه الادارة[٦]. ولقد وجهت لطريقة الادارة المباشرة للمرافق الاقتصادية انتقادات ابرزها يتعلق بجانب التنظيم المالي اذ تخضع هذه المرافق لقواعد مالية الدولة ولا تستطيع ان تحتفظ من ايراداتها باموال احتياطية كما ان ميزانيتها تعدّ جزءً من الموازنة العامة للدولة وتخضع لنفس اجراءات الصرف ، وكذلك المرفق الاقتصادي الذي يخضع لهذا الاسلوب يدار مباشرة من الوزيرالمختص مما يشكل عائقاً امام وضع المرفق لسياسة عمله وبرامجه ، وايضا تطبيق اساليب القانون العام فيما يتعلق بتسيير المرفق وادارته واساليب اختيار موظفيه وتحديد رواتبهم وترقياتهم وهذا ما لا ينسجم وطبيعة المرافق الاقتصادية .

ثانياً : الادارة المشتركة :

يعرف اسلوب الادارة المشتركة بأنه : اشتراك الدولة او احد اشخاص القانون العام مع اشخاص القانون الخاص في رأسمال المشروع وتشترك بالادارة بقدر مساهمتها في رأسماله ، فاذا كانت حصة الدولة في رأسمال المشروع اكثر من النصف تكون لها الاغلبية في مجلس الادارة وتكون المركز الاقوى في الادارة ، وهذه الطريقة تجمع بين مزايا الادارة العامة والخاصة في تسيير المشروعات الاقتصادية التي تحمل صفة المرافق العامة الاقتصادية[٧] .ويؤخذ على هذا الاسلوب انه يؤثر من الناحية المالية على هذه المرافق لان تدخل الدولة في ادارة مرافق ذات طبيعة اقتصادية بالاشتراك مع القطاع الخاص يؤثر على ارباح هذه المرافق والاختلاف في عائدية فرائض هذه المرافق المالية هل تدخل خزينة الدولة ام خزينة المرفق الاقتصادي .

ثالثاً : التزام المرافق العامة :

يعرف عقد التزام المرافق العامة بانه : عقد تعطي الادارة بموجبه ادارة مرفق عام ذي صفة اقتصادية الى شخص من اشخاص القانون الخاص[٨] . كما عرف بانه : الطريقة التي تتعاقد الادارة مع فرد او شركة لإدارة او استغلال مرفق من المرافق العامة الاقتصادية لمدة محددة باموالة وعماله وادواته وعلى مسؤوليته مقابل التصريح له بالحصول على فرائض مالية من المنتفعين بخدمات المرفق وفق ما يسمى بعقد التزام المرفق العام او عقد الامتياز .

---

(٦) د. ماهر صالح علاوي ، مصدر سابق ، ص٩٩ .

(٧) المصدر نفسه ، ص٩٩-١٠٠ .

(٨)د. ماهر صالح علاوي ، مصدر سابق ، ص١٠٠ .

وقد نظم المشرع العراقي في القانون المدني العراقي النافذ احكام عقد التزام المرافق العامة او عقد الامتياز بين ثنايا نصوصه [٩] .

وقد كانت هذه الطريقة هي السائدة في ادارة المرافق العامة الاقتصادية الا ان اتساع مجالات نشاط الدولة وادارتها المباشرة للمرافق العامة مهما كان نوعها ادى الى تقليل فرص الاخذ بهذه الطريقة ويظل للادارة حق الرقابة على طريقة ادارة المرفق وتشغيله من النواحي الفنية والمالية ولها الحق في تعديل نظام المرفق العام او انهاء العقد لان عقد الالتزام عقد اداري ينطوي على امتيازات وحقوق مختلفة للادارة .

المطلب الثالث

اساليب الخصخصة

هنالك العديد من الاساليب التي تنفذ من خلالها الخصخصة وقد نص عليها المشرع العراقي سواء في قانون بيع وايجار اموال الدولة وقانون الاستثمار وقانون وزارة الكهرباء ، ويمكن للادارة اختيار الاسلوب

أولاً : بيع المشاريع الاقتصادية :

إذ تطرح الدولة بموجب هذا الاسلوب اسهم المشروع الاقتصادي العام في سوق الاوراق المالية ، ويمكن ان يتم طرح كل اسهم المشروع الاقتصادي للبيع فيتحول المشروع من مشروع عام الى مشروع خاص ، وهذا ما نص عليه المشرع في قانون بيع وايجار اموال الدولة رقم (٢١) لسنة ٢٠١٣ [١٠]، إذ نص على انه (تسري احكام هذا القانون على اموال الدولة ، المنقولة وغير المنقولة عند بيعها.....، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك) [١١] .

ثانياً : تأجير المشاريع الاقتصادية :

إذ اجاز قانون بيع وايجار اموال الدولة النافذ للحكومة تأجير المشاريع الاقتصادية للقطاع الخاص ولفترة زمنية محددة من مشاريع القطاع السياحي والزراعي[١٢] ، إذ بلغ عدد المشاريع السياحية المؤجرة عام ١٩٩٣ (٦٩) مرفقاً سياحياً والمشروعات الزراعية (٣) محطات ابقار و(٢٣) مزرعة .

ثالثاً : استثمار المشاريع الاقتصادية :

إذ اجاز المشرع العراقي في قانون قانون الاستثمار رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ المعدل ، طرح المشروع الاقتصادي العام للاستثمار لصالح مجموعة من المستثمرين المحليين او الاجانب .

رابعاً : نظام التمويل الذاتي للمشاريع الاقتصادية :

ان نظام التمويل الذاتي للمرافق العامة الاقتصادية بحد ذاته ضرباً من ضروب الخصخصة ، إذ ان التمويل الذاتي يعني قيام المؤسسات الحكومية المشمولة به بتمويل نفقاتها مما يتحصل لديها من موارد دون الاعتماد على موازنة الدولة العامة بصورة كاملة ، وهذا ما ذهب اليه المشرع العراقي بموجب قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٢٤) لسنة ١٩٩٧ بشأن صلاحية وزارة الصحة على تحويل مؤسساتها من المعتمدة كلياً على موازنة الدولة العامة الى مؤسسات تعتمد على

([٩])ينظر : المواد (٨٩١ ـ ٨٩٩) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ النافذ .

([١٠]) منشور بالوقائع العراقية ـ العدد ٤٢٨٦ في ٢٠١٣/٨/١٩ .

([١١]) البند أولاً من المادة (١) من قانون بيع وايجار اموال الدولة النافذ .

([١٢]) ينظر : البند أولاً من المادة (١) من قانون بيع وايجار اموال الدولة النافذ .

التمويل الذاتي المتأتي من اجور الخدمات المقدمة من هذه المؤسسات واثمان بيع وبدلات ايجار هذه المؤسسات [١٣] .

خامساً : يضيف بعض الفقهاء حالات اخرى من الخصخصة [١٤]:

يضيف بعض الكتاب حالات اخرى من النشاط يعدّها ذات اوجه شبه مع نظام الخصخصة ومنها :

١ـ انشاء الشركات المساهمة المختلطة .

٢ـ الشركات المساهمة العامة التي تعدّ امتداداً لشركات الاقتصاد المختلط التي يسام القطاع الخاص بنسبة ٧٥ % من رأسمالها والقطاع العام بنسبة ٢٥ % من رأس المال .

٣ـ السماح للقطاع الخاص بمنافسة مؤسسات الدولة في كل من مجالي التعليم العالي[١٥] والصحي بتأسيس جامعات اهلية ومستشفيات اهلية .

٤ـ اساليب التخفيف من القيود الحكومية المعرقلة للقطاع الخاص ولا سيما في مجالات النشاط الاستثماري عن طريق اعفاء المشاريع الصناعية اعفاء كاملاً من الرسوم والضرائب وتقديم تسهيلات لرؤوس الاموال الاجنبية الوافدة .

المبحث الثاني
خصخصة مرفق الكهرباء في العراق

ان موضوع خصخصة قطاع الكهرباء في العراق من المواضيع المهمة التي تظهر على الواقع العراقي اليوم بشكل واضح وجليّ يحتاج الى دراسة مستفيضة وبيان الاساس القانوني لمشروع خصخصة قطاع الكهرباء ، وكذلك التكييف القانوني لخصخصة قطاع الكهرباء ، وبيان مميزات اللجوء لهذا الاسلوب والانتقادات الموجهة له وكذلك معوقات تطبيقه وايضا هل ان اجور الجباية التي تقوم بها السلطة التنفيذية هي خصخصة لمشروع الكهرباء ام هي مجرد جباية الاجور لقاء الخدمة المقدمة ؟ .

سيكون مبحثنا هذا مخصصاً للاجابة على هذه التساؤلات ، وسنناقش هذا المبحث في عدّة مطالب وعلى النحو الآتي :

المطلب الأول
الاساس القانوني لخصخصة قطاع الكهرباء

ان الاساس القانوني للخصخصة بصورة عامة وخصخصة قطاع الكهرباء بصورة خاصة موجود في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ وقانون بيع وايجار اموال الدولة النافذ وقانون وزارة الكهرباء النافذ ، إذ نص الدستور على انه (تكفل الدولة اصلاح الاقتصاد العراقي وفق اسس اقتصادية حديثة بم يضمن استثمار كامل موارده وتنويع مصادره وتشجيع القطاع الخاص وتنميته) [١٦].

([١٣]) د. ابراهيم الفياض ، مصدر سابق ، ص١٠ .

([١٤]) المصدر نفسه ، ص١١ .

([١٥]) وتجسد ذلك بصدور قانون التعليم الاهلي رقم (٢٥) لسنة ٢٠١٦ والقرارات الصادرة قبل صدور هذا القانون .

([١٦]) المادة (٢٥) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ .

ويتبين من هذا النص ان المشرع الدستوري قد حدد الفلسفة الاقتصادي للعراق مثأثراً بالفكر الفردي الحر (النظام الرأسمالي) محدداً الوظيفة الاقتصادية للدولة والمتمثلة باصلاح الاقتصاد العراقي وفق الاسس الاقتصادية الحديثة ومن بين هذه الاسس ، سياسة الخصخصة بعدّها احدى الطرق او الوسائل الملائمة للنهوض بالاقتصاد الوطني اذا ما روعيت فيها اليات عمل تضمن الاستفادة من ايجابياتها وتجنب السلبيات التي من الممكن ان تنشا عنها ، وقد اكد المشرع الدستوري اتجاهه هذا في نص اخر في الدستور إذ نص على انه (تكفل الدولة تشجيع الاستثمارات في القطاعات المختلفة وينظم ذلك بقانون) [١٧].

كما ان هنالك اشارة الى جواز الخصخصة في نص آخر من الدستور إذ نص على انه (ثانيا- تنظم بقانون الاحكام الخاصة بحفظ املاك الدولة وادارتها وشروط التصرف فيها والحدود التي لا يجوز فيها التنازل عن شيء من هذه الاموال) [١٨].

فنجد ان هذه المادة قد احالت للقانون وضع شروط يجب ان توفرها اذا ما اريد التصرف بأموال الدولة كذلك يجب على القانون ان يبين الحدود التي يجوز فيها التنازل عن شيء من هذه الأموال اذ يستنتج من خلال هذا النص ان الدستور العراقي لا يمنع التصرف او التنازل عن املاك الدولة وفق شروط وحدود معينة بمعنى اخر ان الدستور العراقي يجيز التصرف بأموال الدولة وفق شروط وحدود اوجب توضيحها بقانون ، مما تقدم يصبح من الواضح ان الدستور العراقي الحالي يجيز اعتماد الية الخصخصة كاحدى الوسائل الاقتصادية التي يمكن من خلالها انعاش بعض المرافق الاقتصادية التي تجد الدولة ان القطاع الخاص سوف يكون اكثر فاعلية اذا ما انيطت به مهمة استثمار او ادارة بعض المشروعات وفقا للروى السياسية وفلسفة الدولة الاقتصادية [١٩] .

هذا عن اساس خصخصة قطاع الكهرباء في الدستور النافذ ، اما عن اساس الخصخصة لقطاع الكهرباء في القوانين العادية نجد ان المشرع قد نص على هذا الموضوع في قانون بيع وايجار الدولة إذ بموجب هذا القانون اجاز المشرع للسلطة التنفيذية بيع وايجار اموال الدولة ، ومن ضمن هذه الاموال التي اجاز بيعها قطاع الكهرباء إذ نص القانون على انه (تسري احكام هذا القانون على اموال الدولة المنقولة وغير المنقولة عند بيعها او ايجارها ، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك) [٢٠] .

ومن هذا النص يتبين لنا ان المشرع العراقي اجاز للسلطة التنفيذية بيع وايجار اموالها المنقولة وغير المنقولة للقطاع الخاص ، وهذا بلا ادنى شك تجسيد للخصخصة ، وتبنيها من قبل المشرع العراقي .

ومن خلال الاطلاع على قانون وزارة الكهرباء النافذ نجد الكثير من النصوص التي تجسد مبدأ خصخصة هذا القطاع المهم والحيوي إذ نص المشرع على انه (يهدف هذا القانون الى :
ثالثاً : تنظيم النشاطات الاستثمارية من بناء وتأهيل المشاريع المتعلقة بتوفير الطاقة الكهربائية .

([١٧]) المادة (٢٦) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ .

([١٨]) المادة (٢٧) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ .

([١٩]) د. عقيل مجيد كاظم عبد السعدي : الاساس القانوني للخصخصة في ضوء التشرع العراقي ، مجلة جامعة كربلاء العلمية، العدد٤، ٢٠٠٧، ص٦٠ .

([٢٠]) البند أولا من المادة (١) من قانون بيع وايجار اموال الدولة رقم (٢١) لسنة ٢٠١٣ النافذ .

رابعاً : تنظيم دخول القطاع الخاص الوطني والاجنبي بالاستثمار في مجالي تشييد محطات الانتاج الجديدة والتوزيع وتوفير البيئة التشريعية والمؤسسة اللازمة لذلك)[٢١].

من خلال هذا النص يتبين لنا ان المشرع في اهداف هذا القانون نص على ان الاستثمار وتنظيم دخول القطاع الخاص الوطني والاجنبي في ما يتعلق بعمليات تطوير قطاع الكهرباء في العراق وهذا ما يجسد اتجاه المشرع نحو خصخصة هذا القطاع .

وايضاً نص المشرع في قانون وزارة الكهرباء على انه (تتولى الوزارة لتحقيق اهدافها المهام الاتية :

ثانياً : وضع استراتيجية للطاقة الكهربائية في ضوء الاستراتيجية العامة للدولة وتوجيهاتها المستقبلية .

سادساً : ابرام عقود الشراكة بين القطاع العام والخاص في مجالي الانتاج والتوزيع.

عاشراً : التوصية بمنح التراخيص الى الشركات الخاصة الوطنية والاجنبية للاستثمار في مجالى انشاء محطات الانتاج والتوزيع الجديدة وفقاً للسياسة العامة للدولة ..... .

حادي عشر : وضع الاسس والقواعد العامة التي يجب ان يلتزم بها القطاعان العام والخاص والتي تضمن مصالحهم ومصالح المستهلكين ومراقبة الالتزام بها) [٢٢].

من خلال هذه النصوص يتبين لنا ان المشرع متجه في ضوء توجهات المشرع الدستوري بعدّ النظام الاقتصادي في العراق نظاماً رأسمالياً تعدّ الخصخصة المحرك الرئيس لهذا النظام الاقتصادي خصوصاً ما اذا علمنا ان الفكر الرأسمالي قائم على اساس المقولة الشهيرة (دعه يعمل دعه يمر) التي تجسد المبدأ العام لمفهوم الخصخصة .

ونجد ان المشرع العراقي قد شدد على اتباع سياسة الخصخصة في مجمل ثنايا قانون وزارة الكهرباء ونص على هذه السياسة حتى في الاحكام العامة والختامية للقانون إذ نص على انه (للوزارة في سبيل تحقيق مبادئ الاصلاح الاقتصادي في قطاع الكهرباء ان تقوم بما يأتي :

ثانياً : تنفيذ السياسات وادارة الخطط والبرامج الخاصة بتحويل الشركاتالمرتبطة بالوزارة الى شركات مساهمة وفقا لما تقدمه الوزارة الى مجلس الوزراء .

رابعاً : وضع نماذج للشراكة بين القطاعين العام والخاص واليات تنفيذها) [٢٣].

وايضا نص في مادة اخرى على انه (تقوم الوزارة لغرض الاستثمار في قطاع الكهرباء بما يأتي :

أولاً : فتح فرص استثمارية امام القطاع الخاص لتشييد محطات انتاج جديدة .

ثانياً : تشجيع القطاع الخاص للاستثمار في بناء محطات تعمل على الطاقة المتجددة مع توفير المحفزات الضرورية) [٢٤] .

المطلب الثاني

التكييف القانوني لخصخصة قطاع الكهرباء

ان التكييف القانوني لخصخصة قطاع الكهرباء في العراق يتنازعه اتجاهان الاتجاه الأول يطلق على هذا الموضوع بالخصخصة مسايرة لمنهج المشرع العراقي في الدستور والقوانين

([٢١]) المادة (٢) من قانون وزارة الكهرباء رقم (٥٣) لسنة ٢٠١٧ النافذ ، منشور بالوقائع العراقية بالعدد ٤٤٤٣ في ٢٠١٧/٤/١٧ .

([٢٢])المادة (٣) من قانون وزارة الكهرباء رقم (٥٣) لسنة ٢٠١٧ النافذ .

([٢٣])المادة (٨) من قانون وزارة الكهرباء رقم (٥٣) لسنة ٢٠١٧ النافذ .

([٢٤])المادة (٢) من قانون وزارة الكهرباء رقم (٥٣) لسنة ٢٠١٧ النافذ .

العادية ، والثاني يبحث في الموضوع من ناحية اخرى استناداً للتطبيق العملي وهذا ما سنناقشه تباعاً ، فيذهب الرأي الأول الى ان الاجراءات التي تقوم بها وزارة الكهرباء والمؤسسات التابعة لها بإنها خصخصة لقطاع الكهرباء استناداً الى نصوص الدستور وقانون بيع وايجار اموال الدولة وقانون الاستثمار وقانون وزارة الكهرباء وبموجب هذا الرأي ان السلطة التنفيذية بدأت تطبيق مشروع خصخصة قطاع الكهرباء في العراق بموجبه بدأت السلطة التنفيذية بنقل ادارة هذه المشاريع الى القطاع الخاص ، ونرى ان الحجج التي جاء بها هذا الاتجاه هي كافية للقول بان الدولة بدأت بتطبيقمشروع الخصخصة .

اما عن الاتجاه الثاني والذي ارى فيه ان موضوع خصخصة قطاع الكهرباء هو من المشاريع المهمة التي تضمنت اللجوء اليها من قبل الدولة في الدستور والقوانين المرعية الصادرة بموجبه ، ولكننا نرد على الاتجاه الأول من حيث ان مشروع الخصخصة على الرغم من صحة وجوده في القانون الا ان السلطة التنفيذية لم تلجأ اليه بصورة مباشرة وان ما يتم حالياً من تطبيقه على بعض مناطق العراق في بغداد وبعض المحافظات هو ليس خصخصة مشاريع الكهرباء وذلك لان وزارة الكهرباء لم تحول ملكية مشاريع الكهرباء الى القطاع الخاص وانما الاتفاق مع بعض الشركات على تنظيم توزيع الخدمة المقدمة الى الجمهور وجباية الاجور وتكون حصيلة الاجور لمصلحة خزينة الدولة وليس لمصلحة القطاع الخاص ويعطى لهذا الاخير نسبة من الاجور المحصلة من الجمهور وارى ان هذه العملية هي الجذور الاولى لعملية خصخصة قطاع الكهرباء ، ويمكن ان اطلق على هذه العملية جباية اجور خدمات الدولة وليس خصخصة قطاع الكهرباء [٢٥].

المطلب الثالث

اسباب خصخصة قطاع الكهرباء

فشل قطاع الكهرباء في تقديم الخدمات العامة للجمهور طيلة عقود من الزمن للعديد من الاسباب التي رافقت عملية تقديم الخدمات ، وان الاسباب التي دفعت باتجاه الخصخصة هي :

أولاً : فشل الاساليب الحكومية التقليدية :

فشلت الطرق التقليدية المتبعة من قبل الحكومات التنفيذية المتعاقبة في ادارة المشاريع التي قام بها القطاع العام ولم يقتصر الفشل على دولة ما او في ظل ايديولوجية ما بل شمل دولاً تعدّ من الدول المتقدمة مثل فرنسا وايطاليا واسبانيا وغيرها من الدول ، إذ تغلبت النزعة البيروقراطية في الادارة وتحولت المشاريع الى اماكن تكدست فيها مجموعات الموظفين إذ وصفت اوضاعهم بانها بطالة مقنعة[٢٦] ، وفي العراق تم انفاق ثروة طائلة على مرفق الكهرباء تقدر باكثر من ٢٧ مليار دولار من قبل الحكومة لكن دون حلول مجدية لمعالجة هذا المرفق .

ثانياً : الازمة المالية التي ضربت الاقتصاد العراقي :

تعرض الاقتصاد العراقي لهزة مالية في نهاية سنة ٢٠١٤ نتيجة نزول اسعار النفط العراقي في السوق العالمية ، خصوصاً ان الاقتصاد العراقي معتمد على النفط اعتماد رئيس إذ تصل نسبة مساهمة النفط في الموازنة العامة للدولة كمعدل لعشر سنوات سابقة بـ (٩٤) % ، لذلك قلت الايرادات التي تعتمد عليها المازنة مما اثر على حجم المبالغ المرصودة للمشاريع الاقتصادية ومنها قطاع الكهرباء ، لذلك السبيل لمعالجة هذا النقص الحاد في المبالغ المخصصة لهذا القطاع باللجوء الى الخصخصة .

ثالثاً : توجه الفلسفة الاقتصادية للدولة باتجاه النظام الرأسمالي :

([٢٥]) اتصال هاتفي بالسيد سلام عبد السادة الربيعي ، رئيس مشروع الاستراتيجية الوطنية لترشيد استهلاك الطاقة الكهربائية ، وزارة الكهرباء ، بتاريخ ٣١ / ١٢ / ٢٠١٧ .

([٢٦]) د. ابراهيم الفياض ، مصدر سابق ، ص٧ .

ذكرنا سابقاً عند مناقشتنا لموضوع الاساس القانوني لخصخصة قطاع الكهرباء توجها الدولة في دستور ٢٠٠٥ النافذ باتجاه النظام الرأسمالي القائم على اساس الفكر الاقتصادي الحر المدعم بقاعدة (دعه يعمل دعه يمر) وتشكل الخصخصة العمود الفقري للنظام الرأسمالي .

رابعاً : ضعف الاداء الاداري :

تراجع الاداء الاداري للمرافق العامة المتخصصة بانتاج وتوزيع الكهرباء ، وترتب على ذلك ان اصيبت ميزانيات تلك المرافق بالعجز ، وكذلك ضعف الرقابة الحكومية وانتشار المحسوبية وابعاد المتخصصين عن العمل في تلك المشروعات ، وكذلك امتزاج السياسة مع الادارة والتداخل فيما بينهما ومن ثم صعوبة اتخاذ القرارات على نحو مستقل وسريع يعالج المشاكل التي ترافق عمل هذا المرفق .

خامساً : الفساد الاداري والمالي :

يعرف الفساد المالي والاداري بانه : الانحراف بالسلطة الممنوحة عما قصد من اعطائها لتحقيق مكاسب غير مشروعة .

وهنا لابد من بيان الاسباب الحقيقية المؤدية الى تفاقم ازمة الفساد الاداري والمالي في مرفق الكهرباء ودورها في تعميق الازمة المالية لهذه المرافق ، ويتبين الى ان من الاسباب الحقيقية المؤدية الى تفاقم ازمة الفساد المالي والاداري التضارب بين الصلاحيات في المؤسسات ، فعلى سبيل المثال تضارب الصلاحيات بين مجالس المحافظات والمجالس البلدية والمحافظ ووزارة الكهرباء، وهذا يتطلب اعادة تسمية الصلاحيات وتقسيمها ، فضلاً عن ذلك ان بعض مؤسسات الرقابة العراقية هي مؤسسات فتية تشكلت بعد سنة ٢٠٠٣ ، وهي بذلك غير ناضجة بما فيه الكفاية لمعالجة الفساد كما ان كثرة المؤسسات الرقابية في الدولة يحتاج الكثير من الموظفين والاموال التي تكلف موازنة الدولة المزيد من الاموال ، الامر الذي ادى الى استشراء الفساد في معظم مؤسسات الدولة وترتب عليه ضياع الكثير من المبالغ المخصصة لعمليات التنمية الامر الذي ادى الى تعميق الازمة المالية وكثرة الانفاق دون جدوى.

لذلك ينبغي على المشرع العراقي اصدار قوانين خاصة بمكافحة الفساد الاداري والمالي لمعالجته واستئصاله من المجتمع ، والغاء جميع المؤسسات الرقابية وتوفير الموارد المالية والبشرية المخصصة لها واناطة هذه المهمة بالادعاء العام وتوفير له الامكانيات اللازمة لانه صاحب الاختصاص الاصيل في معالجة الفساد بمختلف انواعه ، لغرض تحقيق التنمية الاقتصادية والمجتمعية وبالتالي تعود على معالجة الازمة المالية وتحقيق اكبر قدر من الموارد المالية لمصلحة خزينة الدولة العامة .

المطلب الثالث

آثار خصخصة قطاع الكهرباء

سنناقش في هذا المطلب الآثار الايجابية والسلبية لمشروع خصخصة قطاع الكهرباء في العراق وعلى النحو الآتي :

أولاً : الآثار الايجابية لمشروع خصخصة الكهرباء :

١ـ اجراء عملية اصلاح تنظيمي يغطي كلاً من الهياكل التنظيمية واللوائح المختلفة الخاصة بنشاط المؤسسات المرتبطة بوزارة الكهرباء مع المؤسسات الحكومية المسؤولة عن سياسة الاستثمار ، والتي تعود ايجاباً على السياسات المالية والنقدية للدولة .

٢ـ تشجيع المنافسة وفق مفهوم اقتصاديات السوق الذي نص عليه المشرع الدستوري في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ ، والذي تتوسع من خلاله قاعدة الملكية الخاصة ؛ وذلك عن طريق التخلص من جميع اشكال الاحتكار التي تكونت في ظل التخطيط المركزي للحكومة.

٣ـ زيادة سيطرة الدولة على الموارد المالية ، إذ تنطوي الخصخصة على عملية تبادل الموارد الفنية التي تملكها الدولة بما يقابلها من موارد مالية من القطاع الخاص .

٤ـ تركيز الضوء على نمو القطاع الخاص ودعم مؤسساته الانتاجية باعتبار ان هذا القطاع تتوفر فيه عناصر الكفاءة الاقتصادية ومقوماتها ، من خلال تهيئة المناخ الاقتصادي العام الذي يتضمن اصدار القوانين والتشريعات والحوافز المختلفة لعملية النمو في انشطة القطاع الخاص ، وكذلك السياسات الاقتصادية الكلية التي تهدف الى توسيع قاعدة الملكية الخاصة خلال فترة زمنية معينة ، إذ يبرز الانجاز ضمن هذا المجال باشتراك القطاع الخاص في ملكية المؤسسات العامة ومن ضمنها مرفق الكهرباء ، وبالتالي خروج الدولة من مجالات النشاط الاقتصادي .
٥ـ خلق وظائف ومجالات عمل جديدة إذ يهدف توسيع قاعدة الملكية الخاصة في المجتمع الى اضافة فرص عمل جديدة والتخفيف قدر الامكان من نسبة البطالة المنتشرة في فئات المجتمع .

ثانياً : الآثار السلبية لمشروع خصخصة الكهرباء :

١ـ ارتفاع اسعار الكهرباء بشكل كبير جداً خصوصا انه في حالة نقل قطاع الكهرباء الى القطاع الخاص سيقل الدعم الحكومي لهذه المشاريع .
٢ـ نشوء المصالح الخاصة ، بسبب احتمال استخدام اساليب غير سليمة في حصول القطاع الخاص على العقود من الدولة .
٣ـ تزايد اعداد الايدي العاملة العاطلة عن العمل في داخل البلد ، وذلك لان تسريح العمالة في المؤسسات العامة يعدّ من اصعب المشاكل التي تواجه عملية تطبيق خصخصة مشروع الكهرباء .
٤ـ شيوع ثقافة تلقي الخدمات من قبل الجمهور في العراق ومن ضمنها الكهرباء ، لذلك ينبغي ان تكون خصخصة قطاع الكهرباء ووفق برنامج ممنهج تستخدم فيه الدولة وسائل اجتماعية وثقافية وتوعوية الى جانب الاهداف الاقتصادية التي تبغيها من خصخصة قطاع الكهرباء ، كأن تمنح المستفيد من الخدمة سماحاً على حد معين من الخدمة المقدمة .

الاستنتاجات والتوصيات :

أولاً : الاستنتاجات :

١ـ لم يشر المشرع العراقي سواء في الدستور او القوانين العادية الى مصطلح خصخصة قطاع الكهرباء بصورة صريحة ، وان كانت الاساليب التي نص عليها في القوانين سالفة الذكر تندرج ضمن مفهوم الخصخصة بصورة عامة ومن ضمنها خصخصة قطاع الكهرباء ، ونرى ان الاسلوب الذي اتبعه المشرع العراقي يجمع بين اعتبارين الأول الاعتبار الاقتصادي المنسجم مع الايديولوجية الاقتصادية التي تبناها المشرع العراقي في دستور ٢٠٠٥ النافذ ، والاعتبار الثاني عدم الغاء دور القطاع الخاص وتفعيله وترك الحرية له في اداء الاعمال في مجمل القطاعات الاقتصادية .
٢ـ ان الهدف الذي يبغيه المشرع العراقي من وراء اللجوء الى الخصخصة هو تحسين الخدمات المقدمة للجمهور في قطاع الكهرباء ، خصوصاً التخصيصات العالية في قانون الموازنة لهذا القطاع والتي تجاوزت ٢٧ مليار دولار في عقد من الزمن دون جدوى ، لذلك وجد المشرع في اسلوب الخصخصة وسيلة لمعالجة الخلل في هذا القطاع وتنظيم الخدمة ورفع التجاوزات على الشبكة الوطنية وتقليل استعمال الكهرباء وترشيد استهلاكها ، وجباية اجورها المعطلة منذ عقدٍ من الزمن .
٣ـ ان جباية اجور الكهرباء الذي يحصل اليوم في بعض المناطق من بغداد وبعض المحافظات لا يمكن ان يطلق عليه خصخصة وانما هو جباية اجور الخدمات المقدمة وان كان ممنوح لشركات خاصة تقوم بالجباية .

ثانياُ : التوصيات :

١- نوصي مشرعنا العراقي بالسير في اتجاه خصخصة مجمل المشاريع الاقتصادية في الدولة ومنها مرفق الكهرباء لانه السبيل الوحيد للخروج من الازمات المالية المتعاقبة وكذلك تحسين نوعية الخدمات المقدمة للجمهور والقضاء على الفساد الاداري والمالي في هذه المشاريع .
٢- نوصي مشرعنا العراقي بالنظر بعين الرأفة بحال الطبقات المستهدفة والفقيرة في المجتمع وتقديم خدمات لحد معين من الخدمة مجاناً كان يمنح المشرع للمستفيد ١٠ امبير مجاناً ومازاد على ذلك يخضع لنظام احتساب الاجور .

المصادر

١- د. ابراهيم الفياض : التخصصية (الخصخصة) في منظور قانوني ، مجلة دراسات قانونية ، العدد ٣ ، السنة الرابعة ، ٢٠٠٢ .
٢- د.عبدة محمد فاضل الربيعي: الخصخصة واثرها على التنمية في الدول النامية ، مكتبة مدبولي ، مصر ، ٢٠٠٤ .
٣- د. عصام عبد الوهاب البرزنجي وآخرون : مبادئ واحكام القانون الاداري ، العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، دون سنة طبع .
٤- د. عقيل مجيد كاظم عبد السعدي : الاساس القانوني للخصخصة في ضوء التشرع العراقي ، مجلة جامعة كربلاء العلمية، العدد٤، ٢٠٠٧.
٥- د. ماهر صالح علاوي : مبادئ القانون الاداري (دراسة مقارنة) ، المكتبة القانونية ، بغداد ، ١٩٩٦ .
٦- محسن احمد الخضيري : الخصاخصة ، المكتبة الأنجلو المصرية ، القاهرة ، ١٩٩٣ .
٧- دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ .
٨- القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ النافذ .
٩- قانون بيع وايجار اموال الدولة رقم (٢١) لسنة ٢٠١٣ النافذ منشور بالوقائع العراقية - العدد ٤٢٨٦ في ٢٠١٣/٨/١٩ .
١٠- قانون التعليم الاهلي رقم (٢٥) لسنة ٢٠١٦ .
١١- قانون وزارة الكهرباء رقم (٥٣) لسنة ٢٠١٧ النافذ ، منشور بالوقائع العراقية بالعدد ٤٤٤٣ في ٢٠١٧/٤/١٧ .
١٢- اتصال هاتفي بالسيد سلام عبد السادة الربيعي ، رئيس مشروع الاستراتيجية الوطنية لترشيد استهلاك الطاقة الكهربائية ، وزارة الكهرباء ، بتاريخ ٣١ / ١٢ / ٢٠١٧ .